

智库言论

第 21 期
(总 503 期)

中国国际经济交流中心

2017 年 3 月 7 日

2017 年财税体制改革若干建议

——第 92 期“经济每月谈”综述

【摘要】近日，中国国际经济交流中心举办第 92 期“经济每月谈”，主题为“2017 年财税体制改革”。与会专家对近年来我国财税体制改革的进展和效果进行了评价，并提出了 2017 年及未来更长一段时间内，我国财税体制改革的方向和重点。同时，通过对中美两国企业税费负担的比较，对我国税制改革的方向提出了建议。

一、2017 年财税体制改革前瞻

中国社会科学院学部委员、经济所所长高培勇指出，新一轮财税体制改革从十八届三中全会开始，以 2014 年《深化财税体制改革总体方案》作为改革的顶层设计，已取得了多项进展，包括：以

“营改增”全面推进为主线索，税制改革取得重要进展；以新《预算法》正式实施为标志，预算管理制度改革取得实质性进展；围绕央地财税关系调整，财税体制改革研究取得阶段性成果。但这一轮财税体制改革还有很多关键性改革亟待于 2017 年推进。

（一）税制改革：直接税改革裹足不前。目前直接税在我国税收结构中占比约为 30%，间接税占比约为 70%。党的十八届三中全会提出“逐步提高直接税比重”，这意味着这一轮税制改革主要着眼于优化税制结构，调结构而不是调总量。十八届三中全会以来，已经开展的四项税制方面的改革包括：“营改增”全面启动，资源税改革顺利推进，消费税征税范围有序拓展，税收征管体制改革正在启动。到目前为止，间接税的改革进展相对顺利，而直接税几乎没有任何实质性进展，比如个人所得税、房地产税、遗产和赠与税等。当前我国税制改革是“一条腿长、一条腿短”，间接税改革推进较快，但直接税改革裹足不前。

2017 年财税体制改革聚焦点应该在直接税上。如果 2017 年直接税改革有进展，说明税制改革是有成效的。如果 2017 年改革重点还是在完善“营改增”等间接税种上，则说明税制改革的推进不尽如人意，偏离改革的主要目标。

（二）预算改革：尚在起步阶段。十八届三中全会对预算改革提出八个字的目标要求，即“全面规范、公开透明”。到目前为止，预算改革最重要的一项工作是新《预算法》在 2015 年 1 月 1 日正式颁布实施，同时，围绕新《预算法》预算改革取得了相应进展，例如四本预算（一般公共预算、政府性基金预算、社会保险基金预

算、国有资本经营预算)体系构建、地方政府债务的制度性规范、税收优惠清理等。

但新《预算法》留下了遗憾。修订前的《预算法》只覆盖一般公共预算，现在在一一般公共预算基础上把另外三本预算都纳入其中，但因此就应该按照对于一般公共预算的要求对其他三本预算做出相应规范，包括具体、清晰的收支明细等，但新《预算法》对这个问题没有明确的规定，只提出“政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算的收支范围按照法律、行政法规和国务院的规定执行”，但具体的法律、行政法规、国务院规定是什么则没有指明，无法有效落实。另外，新《预算法》自2015年1月1日颁布实施至今仍无实施细则，难以具体落实和操作。因此，尽管各方对预算改革的评价很高，但这一改革仍然处在起步阶段。

2017年预算改革需要重点关注新《预算法》实施细则出台的进展。只有《预算法》实施细则出台，才意味着该法案的正式实施。另外，还应该关注政府性基金转列一般公共预算这一改革进展。此项改革是将一部分政府性基金转列到规范性最强的一般公共预算，而且计划“十三五”时期全部实现转列。

(三) 央地财政关系：方向尚待明晰。央地财政关系调整的目的是进一步理顺中央和地方收入划分，合理划分各级政府间事权与支出责任。2016年5月，伴随着“营改增”的全面推行，国务院印发《全面推开营改增试点后调整中央与地方增值税收入划分过渡方案》，规定中央分享增值税的50%，地方按税收缴纳地分享增值税的50%，方案过渡期暂定2-3年。既然是过渡性方案，说明是

权宜之计，不是中央地方收入划分的正式制度安排。迄今为止，中央和地方的财政关系尽管大的改革方向已经确定，但关于收入划分问题、支出改革问题的具体方向还不明晰。

2017 年应该特别关注当前收入领域的过渡性方案能不能延伸为体制性安排，支出领域的事权与支出责任的改革能不能带动整个财政事权和支出责任的合理化。

二、未来财税体制改革的优先选择

中国证券市场研究设计中心（联办）财经研究院院长、国家税务总局原副局长许善达就 2017 年及今后一段时间财税体制改革提出两个优先改革的内容。

（一）将消费税从生产批发环节征收转到零售环节，并将其划给地方，作为地方的主体税种。随着“营改增”的推进，本属于地方第一税种的营业税被增值税代替，虽然过渡期内增值税在中央和地方之间五五分成，但央地财权事权不匹配的问题仍然存在。针对这一问题，可将总额为 1 万多亿元的消费税从生产批发环节征收转到零售环节，并将其划给地方，这样地方就有了代替营业税来支撑地方的主体税种。

消费税本来就应该在零售环节征收，由于之前税收征管手段落后，消费税只能在易于征收的生产环节征收；但随着税收征管能力的提高，地方政府已经具备了在零售环节征收消费税的能力，而且在零售环节征收消费税对企业而言相当于减轻其财务成本，是企业减负的重要措施。同时这一措施也可促进地方消费。现在之所以出现产能过剩问题，就是因为地方政府愿意多生产，生产越多，税金

越多，但消费多了税不一定多。如果消费税改为零售环节征收，地方政府势必鼓励当地居民消费，这对地方政府按照新常态的导向将起到积极作用。

（二）降低社保缴费率。当前降低宏观税负最优先的选择应该是降低社保缴费率。我国企业税费负担中，最为偏重的是社保费，在减轻企业税负这个问题上，最首要的是降低社保缴费率。降低社保缴费率之后导致的收支缺口怎么解决？由于一般公共预算已经在承担社保资金的缺口了，降低企业社保缴费率不能再由一般公共预算承担，建议划拨国有资本补充这一缺口，但这一操作需要一个前提，就是要将目前社保资金分省统筹改为全国统筹，在全国统筹的体制下，划拨国有资本来解决社保缴费率降低导致的资金缺口。

三、中美税负比较及其对我国税制改革的启示

中国国际经济交流中心副总经济师张永军基于中美两国的投入产出表，对两国企业的税收负担做了分析比较，并对我国税制改革方向提出建议。

鉴于中美两国税制存在很大差异，而且都允许对企业所得进行很多项目的抵扣，有不少项目的费用存在免交或少交的情况，名义税率和实际税收负担差距较大，因此，直接进行税率比较难以反映实际税负。而基于两国的投入产出表，对两国企业的税收负担进行分析比较是较为可行的选择。使用投入产出表中的生产税，再加上企业所得税、社会保险费用、房地产税金，进行两国企业税负的比。从生产税、所得税、社会保险、房地产税金四类税费合计额与增加值的比率来看，2012年我国非农产业该比率为25.8%，比美国

的 11.1%高出 14.7 个百分点；据推算 2015 年我国此比率为 28.0%，比美国的 11.7%高出 16.3 个百分点。在制造业领域，2012 年我国制造业该比率为 31.4%，美国仅为 8.7%；据推算 2015 年我国此比率为 33.6%，比美国的 9.2%高出 24.4 个百分点，我国制造业企业四类税费综合负担率比美国高。

分析其中的原因，由于中美两国税制存在明显差异，我国的税收主要集中在企业，这是企业税收负担较重的一个原因。另一个更为重要的原因在于美国非农产业的增加值率要远高于我国。加之增加值率较高的服务业，在美国经济中所占比重将近 80%，比我国近 50%的比重高出约 30 个百分点，也拉大了我国非农产业增加值率与美国的差距。

另外，对水电气、运输、金融成本三类费用的分析看，2012 年三类费用占中国制造业生产价格的 7.0%，比美国 4.1%的比例高出 2.9 个百分点。其中，水电气、金融成本两项费用在我国产品成本中的比重明显高于美国。

基于上述分析，建议我国在推进税制改革时，要进一步降低企业负担，同时开征房地产税、遗产税等直接税，以提高直接税在我国税收结构中的比重。

（信息部 陈妍整理）